

Criterios

La Administración de la Junta de Andalucía en busca de la excelencia

Pablo J. Sendra Arce

Jefe de Servicio de Coordinación de la Gestión de la Calidad de los Servicios

Resumen

Conforme la sociedad andaluza ha ido solicitando la mejora e incremento de los servicios públicos, la Administración de la Junta de Andalucía ha avanzado hacia la excelencia en la calidad de los mismos. En las siguientes líneas se ofrece un panorama general del marco normativo en el que nacerá el Plan Director de Calidad en 2005, así como de las tres iniciativas más destacadas de la Junta de Andalucía encaminadas a mejorar la prestación de los servicios públicos: el Modelo EFQM de Excelencia en la Gestión, las Cartas de Servicios y los Premios a la Calidad.

Introducción

Inspección de calidad, aseguramiento de la calidad, control de calidad, calidad normalizada, calidad total, calidad de producto, calidad de servicio, mejora continua, sistemas de gestión de la calidad, excelencia... Lo que ocurre cuando alguien se asoma a este mundo por primera vez es que la calidad, según por quién o qué venga acompañada entraña un significado u otro; hay muchos matices que hacen necesario una primera delimitación del concepto y su acepción. Calidad, según el Diccionario de la Real Academia Española es la "propiedad o conjunto de propiedades inherentes a una cosa, que permiten apreciarla como igual, mejor o peor que las restantes de su especie". En la segunda acepción para calidad, aparece el concepto de la excelencia: "en sentido absoluto, buena calidad, superioridad o excelencia". Y si acudimos de nuevo al DRAE, excelencia es "superior calidad o bondad que hace digna de singular aprecio y estimación una cosa". Podríamos seguir con el DRAE y buscar "cosa", pero es suficiente; estamos escribiendo sobre la Administración, por lo que casi podemos sustituir en ambas definiciones para calidad y excelencia la palabra "cosa" por servicio (en nuestro caso, servicio público) y obtendremos una idea muy aproximada de lo que vamos a tratar en este artículo. (Fig.1)

Pero asomarse al mundo de la Administración de la Junta de Andalucía también merece un mínimo análisis. Consejerías, Organismos Autónomos, Empresas Públicas, Fundaciones, Asociaciones, Consorcios... Sin contar con sanidad, justicia y educación, sólo en la Administración General hay del orden de 55.000 empleados públicos. Incluyendo dichos sectores, 210.000 empleados públicos. Entre Direcciones Generales, Delegaciones Provinciales, Secretarías Generales Técnicas, Secretarías Generales, se superan los 200 altos cargos. Y todo ello en una Comunidad Autónoma con una superficie (87.600 km²) mayor que la de muchos países europeos (mayor que Austria, Bélgica, Dinamarca, Holanda, Irlanda...), una población (7,4 millones de habitantes) mayor que la de países como Dinamarca, Irlanda, Finlandia, y con 770 municipios.

Desde las primeras transferencias del Estado a las comunidades autónomas hace ya más de veinte años, hasta la actualidad, la Administración de la Junta de Andalucía ha venido incrementando de forma constante y continua los servicios que presta, a medida que se venían demandando nuevos y mejores servicios por parte de la sociedad. Podemos decir que de forma paralela a la que han aumentado los Servicios Públicos prestados desde la Administración Pública Andaluza, ha aumentado cualitativamente el nivel de exigencia de la ciudadanía a los poderes públicos.

Hablar en esta situación y con estas circunstancias de la Administración de la Junta de Andalucía en busca de la Excelencia es hablar de un largo camino sin fin del que ya no podemos ni debemos salirnos.

Palabras clave

Control de calidad
Gestión
Administración pública
Junta de Andalucía
Andalucía
Servicios públicos
Plan de calidad

El marco normativo

El 23 de julio de 2002 se aprueba por Acuerdo de Consejo de Gobierno el Plan Director de Organización para la Calidad de los Servicios, elaborado por la Consejería de Justicia y Administración Pública con carácter horizontal para toda la Junta de Andalucía. Compuesto por cinco grandes estrategias, veinte programas y multitud de proyectos, tiene una duración de cuatro años que darán paso en el 2005 a un nuevo Plan Director de Calidad. Las cinco grandes estrategias y sus programas (Fig.2) son:

1. Estrategia de Atención al Ciudadano

- 1.1. Programa de normalización, simplificación y racionalización de los procedimientos administrativos
- 1.2. Programa de Información al ciudadano
- 1.3. Programa de Apoyo a la ventanilla única empresarial

2. Estrategia de aplicación de las Tecnologías de Información en la Administración General

- 2.1. Programa de Infraestructura de Clave Pública en la Junta de Andalucía
- 2.2. Programa de creación del Centro de Respaldo y Hospedaje
- 2.3. Programa de continuación del Sistema de Información de Recursos Humanos (SIRhUS)
- 2.4. Programa del Sistema Integrado de Gestión de Expedientes
- 2.5. Programa del Registro Unificado de Entrada/Salida
- 2.6. Programa de protección de datos de carácter personal
- 2.7. Programa de la Web del Empleado Público

3. Estrategia de estructuración y organización de la Administración Pública

- 3.1. Programa de reorganización de la Administración Pública
- 3.2. Programa de actuación normativa

4. Estrategia de revisión de la R.P.T. en la Administración General

- 4.1. Programa de definición y estructuración de puestos de trabajo
- 4.2. Programa de valoración de puestos de trabajo
- 4.3. Programa de actuación para la implantación para la evaluación del rendimiento

5. Estrategia del Plan de Calidad

- 5.1. Programa de creación de las estructuras para la calidad
- 5.2. Programa de divulgación
- 5.3. Programa de formación
- 5.4. Programa de creación de los Premios de calidad
- 5.5. Programa de creación de las Cartas de Servicio

Además del Plan Director, sus estrategias y programas, dentro de la estrategia del Plan de Calidad se han aprobado dos decretos que regulan importantes ámbitos de actuación. Son:

> El Decreto 183/2003 por el que se regula la información y atención al ciudadano y la tramitación de procedimientos administrativos por medios electrónicos

> El Decreto 317/2003 por el que se regulan las cartas de los servicios, el sistema de evaluación de la calidad los servicios y se establecen los premios a la calidad del servicio

La aprobación de estas Normas se enmarcan dentro del impulso que ha supuesto para la Secretaría General para la Administración Pública la aprobación por el Consejo de Gobierno, en su reunión del 23 de julio de 2002, del Plan Director de Organización para la Calidad de los Servicios.

Vamos a centrarnos en el segundo decreto: el decreto 317/2003. El objetivo final del Plan Director no es otro que alcanzar el mayor grado de excelencia en los servicios que presta la administración de la Junta de Andalucía. Para lograr este reto, dentro de la [estrategia del Plan de Calidad](#) se incluyen los programas de creación de Cartas de Servicio y de creación de los Premios de Calidad. Pero precisamos de una metodología evaluadora que nos permita de una forma sistemática mejorar año a año.

Tanto los Premios a la Calidad, como las Cartas de Servicios, la autoevaluación y la evaluación, se enmarcan en la estrategia global de mejora de la calidad de los servicios prestados y van dirigidos a todos y cada uno de los órganos, organismos y unidades que se especifican en el ámbito de aplicación del Decreto 317/2003.

El Decreto se estructura en cuatro capítulos.

a) Capítulo I

Se delimitan su objeto y ámbito de aplicación. El Decreto está dirigido a los órganos y unidades de la Administración General de la Junta de Andalucía y sus Organismos Autónomos. Asimismo se le asignan a la Dirección General de Administración Electrónica y Calidad de los Servicios las funciones de coordinación, impulso y apoyo de las medidas dispuestas en el mismo.

b) Capítulo II

Se regulan las Cartas de Servicios, documentos que difunden los compromisos de calidad e informan de las prestaciones y los derechos de los ciudadanos en cada servicio público. Son, igualmente, el medio idóneo para contrastar la oferta que cada órgano, organismo o unidad provee a sus usuarios en particular y a los ciudadanos en general.

c) Capítulo III

Se regula la evaluación de la calidad de los servicios, proceso que engloba el diagnóstico sobre los niveles efectivos de prestación de los servicios y su relación con las expectativas de los ciudadanos, así como la medición del grado de cumplimiento de los compromisos declarados. La evaluación de la calidad tiene como finalidad proporcionar a los órganos directivos de la Administración de la Junta de Andalucía y sus Organismos Autónomos la información agregada necesaria para ordenar y dirigir los servicios públicos y planificar y adoptar las medidas de mejora que les

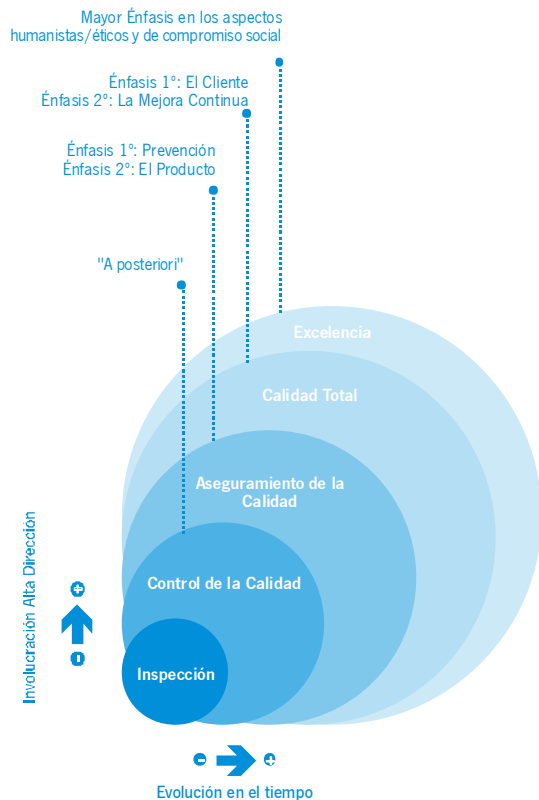
090 - 091

Criterios

La Administración de la Junta de Andalucía en busca de la excelencia

PH51 - Diciembre 2004

1. Evolución en el tiempo del concepto de calidad



sean precisas. Asimismo permitirá informar a los ciudadanos sobre el nivel de calidad de los servicios públicos prestados para el mejor ejercicio de sus derechos.

La evaluación de la calidad en la gestión debe basarse en instrumentos ampliamente contrastados, como lo es el Modelo Europeo de Excelencia en la Gestión adaptado al Sector Público (Modelo EFQM Sector Público), elaborado por la Fundación Europea de Gestión de la Calidad (European Foundation for Quality Management). El Modelo EFQM de Excelencia en la Gestión Sector Público es un medio ordenado y sistemático de autoevaluación y que permite la evaluación externa para la mejora de la calidad de los servicios. No obstante, y habida cuenta de las distintas iniciativas puestas en marcha por órganos y unidades de la Administración de la Junta de Andalucía y sus Organismos Autónomos en el ámbito de la excelencia y calidad, se contempla la posibilidad de utilizar modelos de calidad ad hoc, (caso del modelo de calidad del sistema sanitario de Andalucía, o del CAF -Common Assesment Framework-, elaborado por el Instituto Europeo de Administración Pública) siempre y cuando sea posible expresar los resultados en términos del Modelo EFQM de Excelencia en la Gestión Sector Público, con objeto de establecer comparaciones entre Administraciones y optar a los Premios a la

Calidad de los servicios públicos de la Junta de Andalucía. Asimismo, en el marco de los criterios y subcriterios propuestos en el Modelo EFQM de Excelencia en la Gestión Sector Público encajan las actuaciones necesarias para dotar de un enfoque de gestión basado en procesos, conforme precisan las normas de calidad de la familia ISO, con lo que se promueven y mantienen las prácticas gestoras orientadas a resultados ya existentes en el seno de algunos órganos y unidades de la Administración de la Junta de Andalucía y sus Organismos Autónomos.

d) Capítulo IV

Se establece el sistema de Premios a la Calidad de los servicios públicos de la Junta de Andalucía, en sus modalidades de Premio a la excelencia de los servicios públicos, Premios a las mejores prácticas de calidad y Premios a las mejores sugerencias de los empleados públicos.

El modelo EFQM de excelencia en la gestión y la autoevaluación

La Fundación europea de gestión de la calidad EFQM fue fundada en 1988 por los presidentes de 14 grandes empresas europeas (Bosch, BT, Bull, Ciba-Geigy, Dassault, Electrolux, Fiat, KLM, Nestlé, Olivetti, Philips, Renault, Sulzer, Volkswagen) con la misión de estimular el proceso de convertir la calidad en un elemento básico y decisivo que permita a las organizaciones europeas obtener una ventaja competitiva global. Por otra parte, se pretendía incitar y asistir a todos los estamentos de Europa Occidental para que participen en actividades tendentes a mejorar la calidad y a promover una cultura empresarial de calidad. La fundación describió los distintos aspectos que una organización modélica debía contemplar para considerarse excelente y los reunió en un modelo. Dicho modelo se conoce como el Modelo EFQM de excelencia en la gestión. Inicialmente el modelo estaba inspirado en los elementos de gestión de una gran empresa; pero dada su enorme utilidad se realizaron sendas adaptaciones para las Pequeñas y Medianas Empresas y para el Sector Público y Organizaciones del Voluntariado. El modelo EFQM de Excelencia en la Gestión está constituido por 9 criterios y 32 subcriterios. La forma gráfica de representar el modelo es la que se observa en la figura 3.

Como ya hemos dicho antes, existen otros modelos de gestión de la calidad muy similares al Modelo EFQM de excelencia en la gestión. En las figuras 4 y 5 podemos ver el Modelo CAF (Common Assesment Framework) elaborado por el Instituto Europeo de Administración Pública, o el Modelo Ciudadanía, elaborado por el Observatorio para la Calidad de los Servicios Públicos (OCSP).

Aunque con matices distintos, los modelos abordan aspectos y conceptos similares.

Lo interesante del Modelo (de cualquiera de los tres modelos mostrados) es comparar nuestra unidad con la organización excelente que se describe. Desde la Dirección General de Administración Electrónica y Calidad de los Servicios y con la colaboración inestimable de los distintos compañeros y compañeras que nos han ayudado, tanto en los cursos que hemos organizado como en las autoevaluaciones que se están llevando a cabo, hemos realizado una adaptación del Modelo EFQM de Excelencia en la Gestión a la Junta de Andalucía. Los criterios y subcriterios del Modelo permanecen tal cual se recogen en la última actualización del mismo elaborada por la Fundación Europea de Gestión de la Calidad, pero se han adaptado los distintos aspectos a considerar para cada subcriterio. En la figura 6 se puede apreciar el nivel que se ha adaptado a la Junta de Andalucía.

Además, hemos elaborado un Cuestionario de Autoevaluación con 64 preguntas (56 se corresponden con los criterios denominados Agentes del Modelo EFQM de Excelencia en la Gestión y 8 se corresponden con los criterios Resultados). Dicho Cuestionario nos permite realizar un proceso de Autoevaluación según el Modelo EFQM de Excelencia en la Gestión que nos ayuda a detectar los puntos fuertes y las áreas de mejora, para así poder poner en marcha, de una manera sistemática y coherente, planes de mejora de gestión en nuestra unidad.

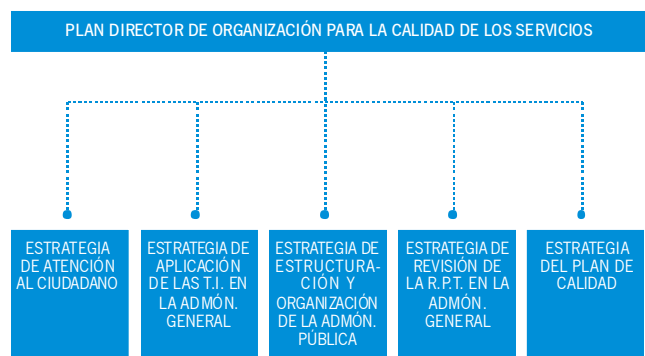
Las Cartas de Servicios

Otro de los aspectos que regula el Decreto 317/2003 son las Cartas de Servicios. Las Cartas son documentos que elaboran las distintas unidades, órganos y organismos de la Junta de Andalucía (con un nivel o rango mínimo de Servicio) y en los que se recoge, entre otra información, tres importantes aspectos:

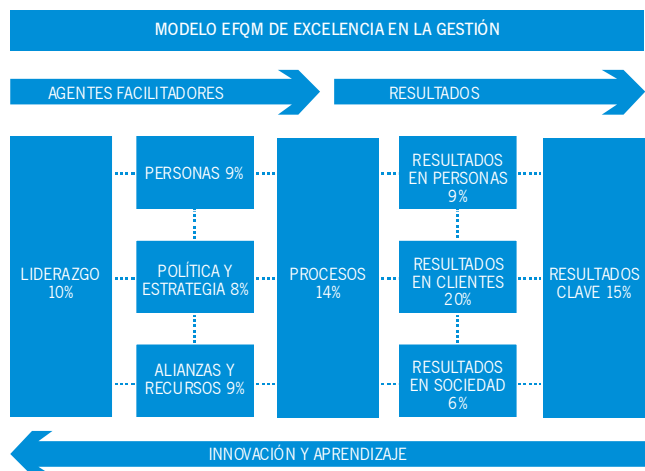
1. Los servicios que presta la unidad de que se trate
2. Los compromisos de calidad que establece
3. Los indicadores que permiten realizar el seguimiento de dichos compromisos.

Con este Programa se pretende implantar un modelo de Cartas de Servicio en las que se informe a la ciudadanía de los servicios que se ofrecen, las prestaciones concretas que se suministran e identificando el centro o unidad que tiene atribuida la función. Los compromisos de calidad son mejoras en la prestación del servicio que van más allá de las estipulaciones recogidas en la Ley 30/92 de procedimiento administrativo. Los indicadores nos permiten cuantificar y analizar la evolución de nuestra gestión. Nos permiten visualizar tendencias y realizar comparaciones en el ámbito de gestión. Hay una máxima que siempre aparece relacionada con la calidad: "Para mejorar hay que medir. Si no se mide, no se mejora, y lo que no se mejora, acaba empeorando". Los japoneses lo denominaron "kaizen" que significa mejora constante.

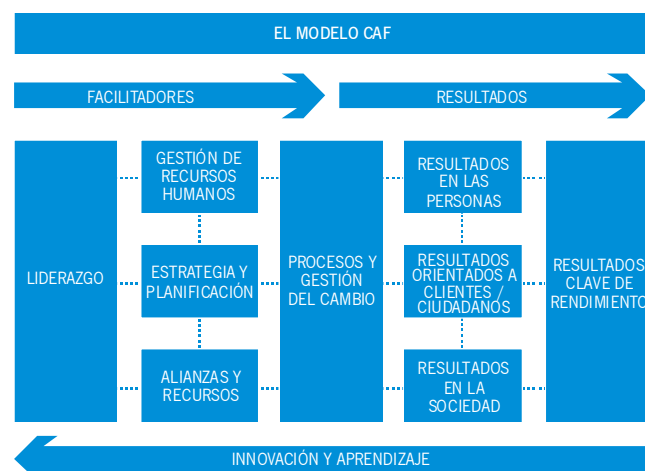
2. Estructura. Plan Director de Organización para la Calidad de los Servicios



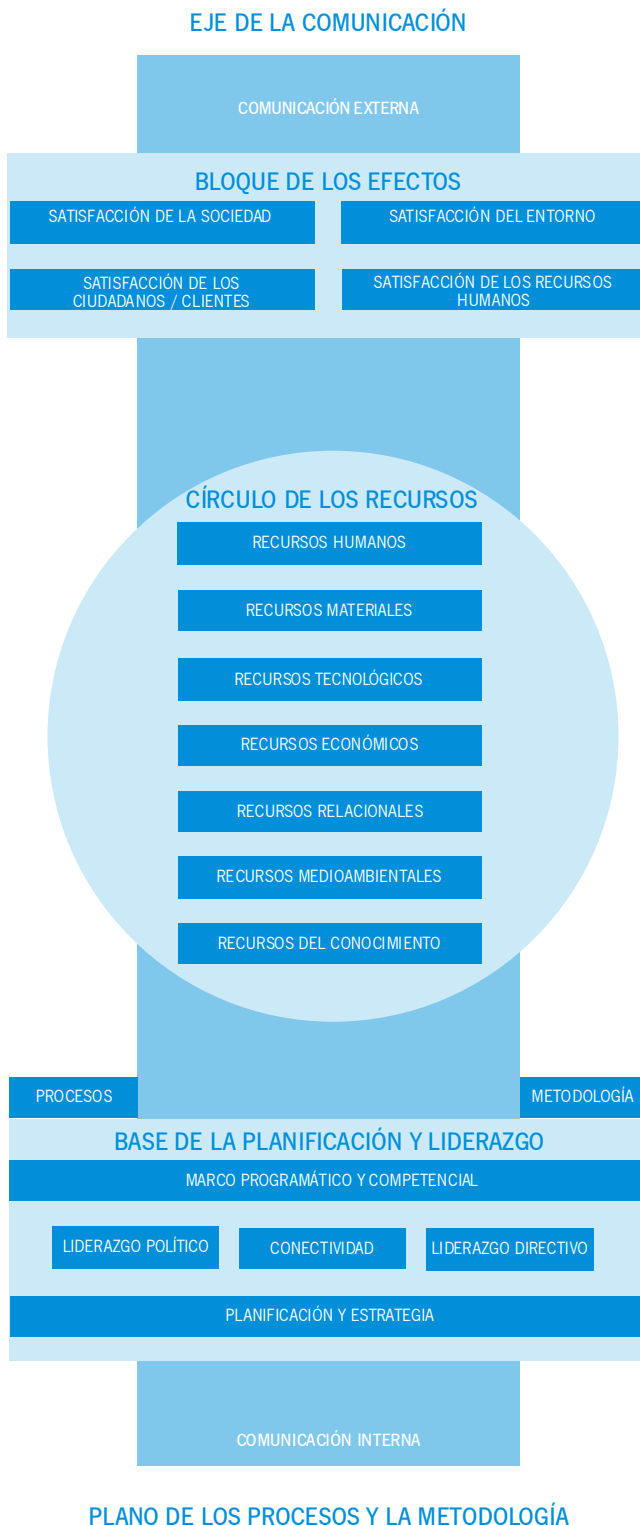
3. Representación gráfica del Modelo EFQM de Excelencia en la Gestión



4. Representación gráfica del Modelo CAF



5. Representación gráfica del Modelo Ciudadanía



En el Informe de la OCDE de 1987 “La Administración al servicio del público”, se recoge que la principal preocupación de casi todos los gobiernos de la OCDE es mejorar las relaciones entre las Administraciones y el público. En un intento de mejorar la calidad de los servicios prestados, los gobiernos reforman la gestión de la Administración Pública. Esta reforma puede resumirse así: abandonar la noción de relación entre los administrados y administración para considerar que la Administración es un servicio cuyo cliente es el público”. Aparece ya en este informe la identificación de cliente con el público o la ciudadanía. El vasallo de la edad media, súbdito de los siglos XIX y XX, administrado pasivo, ciudadano... se ha convertido en un cliente (ciudadano-cliente, cliente-accionista podríamos decir) repleto de derechos que demanda un servicio público de calidad.

Pero no siempre la ciudadanía es la destinataria de nuestros servicios. El cliente interno, nuestros compañeros, aquellos que reciben nuestros informes, deben tener la misma consideración. Además, para que haya un servicio de calidad, la cocina debe ser de calidad. Eso lo saben bien las escuelas de hostelería.

Con las Cartas de Servicio, el ciudadano-cliente, a través de un lenguaje claro y sencillo conoce lo que pueden esperar de los servicios públicos, así como la forma de reclamar, caso de no estar satisfecho. Las Cartas de Servicio se aprueban mediante resolución del máximo titular de la unidad, órgano u organismo a que se refieren. Tienen dos formatos: un ampliado en el que se recogen todas las peculiaridades de la unidad (todos sus servicios, normas reguladoras, compromisos, indicadores, etc. El contenido está regulado en el Decreto 317/2003). Y un formato divulgativo a modo de cuadrúptico, en el que se recogen de manera clara y concisa los servicios, compromisos e indicadores que más directamente afectan o interesan a la ciudadanía.

Los Premios a la Calidad de los servicios públicos

Dado que para la implantación de los sistemas de gestión de calidad son las personas lo más importante, es fundamental para su progresión el reconocimiento del esfuerzo y trabajo realizado. Para ello, atendiendo a experiencias que están funcionando en otras Administraciones españolas, mediante el Decreto 317/2003 se instituyen los Premios a la Calidad de los servicios públicos de la Junta de Andalucía. Los Premios facilitan además, un flujo de comunicación interno y externo en relación con los ciudadanos, propiciando el conocimiento por la sociedad de muestras ejemplificadoras de una gestión pública moderna. El Modelo EFQM Sector Público servirá de referencia para evaluar a los candidatos a los Premios a la Calidad de los servicios públicos de la Junta de Andalucía.

Los Premios suponen un reconocimiento público a la excelencia en los servicios públicos prestados por un equipo eficaz. Los servicios prestados son los mejores de su área y de entre todos los prestados por la Junta de Andalucía. Suponen que la unidad, órgano u organismo está concienciada y es responsable respecto a los clientes externos e internos que usan sus servicios.

El fin último de los Premios no es otro que contribuir al estímulo para la mejora en la calidad de la prestación de los servicios, la divulgación de los trabajos de calidad y a la unificación de la metodología evaluadora.

Los Premios se convocarán anualmente mediante Orden de la Consejería de Justicia y Administración Pública que se publicará en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía. Las modalidades que se convocan son:

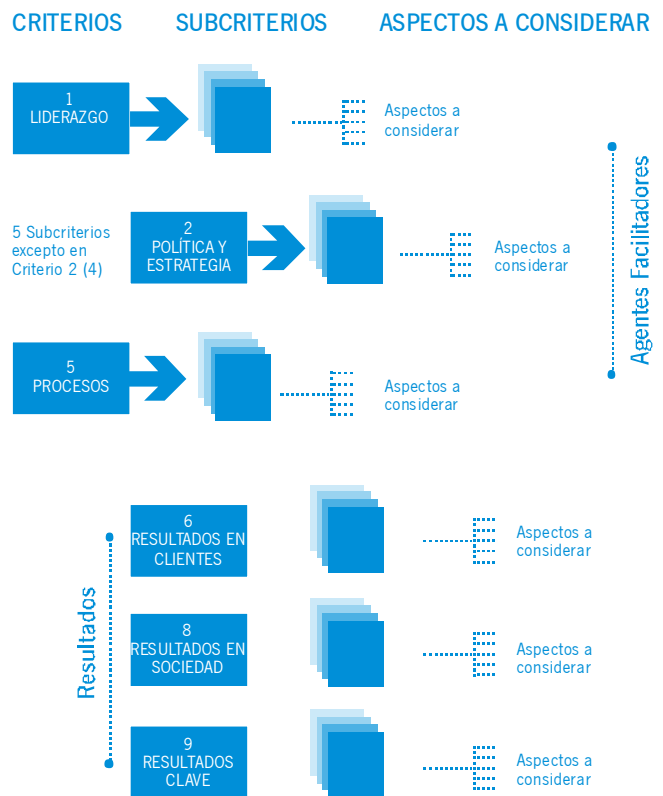
- > Premio a la Excelencia de los Servicios Públicos en la Junta de Andalucía.
- > Premio a las Mejores Prácticas en la Junta de Andalucía.
- > Premio a las Mejores Sugerencias de los Empleados Públicos de la Junta de Andalucía.

Los Premios a la calidad de los servicios públicos se vienen convocando en la Administración General del Estado y en varias Comunidades Autónomas, como Castilla-La Mancha, Castilla-León y Madrid entre otras. Presentarse a un Premio supone además que un equipo de evaluadores expertos realicen un análisis objetivo de nuestra gestión, señalándonos las oportunidades de mejora.

Conclusión

Modelo EFQM de Excelencia en la Gestión, Cartas de Servicios, Premios a la Calidad de los servicios públicos, son tres iniciativas que se han puesto en marcha en la Junta de Andalucía para mejorar la prestación de los servicios públicos. Pero encierran múltiples herramientas y técnicas que se pueden poner en marcha: diseñar el mapa de procesos de la unidad, establecer un cuadro de indicadores integral, calcular el índice de percepción de la calidad de los servicios (IPCS), implantar un sistema de gestión de calidad basado en la norma ISO 9001:2000, realizar autoevaluaciones periódicas, seguimiento y revisión de las Cartas de Servicios, establecer sistemas de sugerencias e iniciativas internas, realizar encuestas de opinión, percepción y satisfacción internas y externas, elaborar Memorias según el Modelo EFQM de Excelencia en la gestión, presentarse a los Premios de Calidad, asistir a foros, jornadas, congresos en los que se pongan en común las mejores prácticas. Las opciones son muy variadas; pero es necesario ir poniéndolas todas en marcha. Y hay unas cuantas unidades, órganos y organismos que ya lo están haciendo. A ellas, mucho ánimo; su motivación está animando y despertando a muchas otras.

6. Niveles del Modelo EFQM de Excelencia en la Gestión



Bibliografía

JUNTA DE ANDALUCÍA (2002) Plan Director de Organización para la Calidad de los Servicios. 2002-2005. Dirección General de Organización, Inspección y Calidad de los Servicios. Consejería de Justicia y Administración Pública. Sevilla, 2002

EUROPEAN FOUNDATION FOR QUALITY MANAGEMENT (2003). Modelo EFQM de Excelencia en la Gestión. Sector Público. EFQM/Club Gestión de Calidad. Madrid, 2003

JUNTA DE CASTILLA Y LEON (2002) Iniciación a la Calidad en los Servicios Públicos. Dirección General de Calidad de los Servicios. Consejería de Presidencia y Administración territorial. Valladolid, 2002

COMUNIDAD DE MADRID (1999). Contrato de Servicios al Ciudadano. Dirección General de Calidad de los Servicios. Consejería de Hacienda. Madrid, 1999

COMUNIDAD DE MADRID (1999). En Busca de la Excelencia: El Modelo EFQM de Excelencia en la Administración de la Comunidad de Madrid. Juan Ignacio Martín Castilla y Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano. Consejería de Presidencia. Madrid, 2002

JUANES, Bruno y BLANCO, Juli (2001). El Gato de Alicia. Modelos de Calidad en la Administración Pública. Galgano España. Díaz de Santos. Madrid, 2001